



**HAL**  
open science

## Sociologia da programação social\*: bens coletivos e política da escala temporal na Itália

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Sociologia da programação social\*: bens coletivos e política da escala temporal na Itália. *Nau Social*, 2015, 6 (10), pp.165-188. 10.9771/ns.v6i10.31329 . hal-01491546v2

**HAL Id: hal-01491546**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01491546v2>**

Submitted on 25 Mar 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Sociologia da programação social\*: bens coletivos e política da escala temporal na Itália

Tommaso Vitale, Sciences Po, CEE, Liepp.

**Palavras-chave:** sociologia urbana; comparação; welfare local, governança; bens coletivos

### Abstract

Esta discussão será estruturada em seis partes, começando pela reconstrução do significado que o termo “programação” assumiu na Itália (1), incluindo a sua relação com a cultura do reformismo (2) e com os múltiplos fatores que levaram à crítica de uma concepção “centralista” da programação (3). Em seguida, veremos as matrizes da programação social antecipada pela Lei nº 328/2000 nas obras da nova programação local, desenvolvidos em diversos setores das políticas públicas dos anos 1990 (4). A reforma do *welfare* local, introduzida pela Lei nº 328/2000 e pela reforma do Título V da Constituição, demanda maiores precisões sobre a dimensão política assumida pelos Planos de zona e sobre as principais tensões que surgiram entre valorização dos recursos locais e uniformidade de direitos (5). Precizada a dinâmica histórico-política que levou à configuração atual, poderemos discutir a relevância dos bens coletivos para a solidariedade e a dimensão política da escala temporal própria à programação (6).

Este artigo busca ilustrar a história e a sociologia da programação dos serviços sociais na Itália, caracterizada por elementos de continuidade e de descontinuidade em sua programação social. Para isto, começaremos reconstruindo o significado que o termo “programação” assumiu na Itália (1), a sua relação com a cultura do reformismo (2) e os múltiplos fatores que levaram à crítica de uma concepção “centralista” da programação (3). Em seguida, veremos as matrizes da programação social antecipada pela Lei nº 328/2000 nas obras da nova programação local, desenvolvidos em diversos setores das políticas públicas dos anos 1990 (4). A reforma do *welfare* local, introduzida pela Lei nº 328/2000 e pela reforma do Título V da Constituição, demanda maiores precisões sobre a dimensão política assumida pelos Planos de zona e sobre as principais tensões que surgiram entre valorização dos recursos locais e uniformidade de direitos (5). Precizada a dinâmica histórico-política que levou à configuração atual, poderemos discutir a relevância dos bens coletivos para a solidariedade e a dimensão política da escala temporal própria à programação (6). A análise da construção das políticas sociais territorializadas na Itália, particularmente no que concerne às suas dimensões semânticas e valorativas, permite necessárias reflexões sobre a importância do *planejamento dos serviços sociais*, que, no caso italiano, recebe o nome de “*programmazione sociale*”, um termo carregado de historicidade. Tal termo surge no pós-Segunda Guerra para identificar novas modalidades da ação de governo que são voltadas à gestão dos fundos americanos de auxílio ao desenvolvimento (Plano Marshall). A ocorrência do termo e as suas torções semânticas atravessaram a história republicana, os debates no seio dos grandes partidos de massa, de maioria e de oposição. Seus elementos mais relevantes remetem à dialética entre programação e reformismo, entre visões progressivamente sempre mais atentas à implementação, ao horizonte temporal dos processos e às condições organizativas da massa em ato de escolhas públicas e concepções totalmente centradas somente sobre a proclamação de leis bem construídas no plano dos princípios.

---

\* O termo “programação social” aproxima-se do conceito de “planejamento social” (em inglês, “social planning”). Decidiu-se pelo uso de “programação” ao invés de “planejamento” pelo fato de o artigo mesmo tratar do termo em si e de suas nuances semânticas na história italiana. (NT)

A programação social, e suas matrizes tanto em nível regional e local, foi introduzida experimentalmente com a Lei nº 285/1997 no campo das políticas e dos serviços sociais – e posteriormente posta em prática pela Lei nº 328/2000, para ser enfim retomada e regionalizada conforme a reforma do Título V da Constituição – herdando todos esses debates. Não apenas é filha do período de territorialização das políticas sociais do fim dos anos 1970, como também é influenciada de maneira significativa pelos aprendizados advindos ao longo dos anos 1990, a partir da introdução de instrumentos de programação nas políticas de desenvolvimento local e territorial. A ênfase posta sobre a dimensão local para integrar melhor os recursos disponíveis e reconhecer e valorizar outros – presentes somente em nível potencial –, incentivou os sociólogos a refletir sobre as modalidades de construir e sustentar capacidades programadoras para gerir as tensões próprias do trabalho social e politizar a escala temporal das políticas de solidariedade, como será discutido no decorrer deste artigo.

### **1. O que evoca o termo “programação” na Itália?**

Na Itália, falou-se por muitos anos de “programação” referindo-se exclusivamente à política econômica. Até o fim dos anos 1980, o termo “programação” evocava imediatamente as tentativas de regulação “democrática” da economia. Desde o plano para a gestão dos primeiros auxílios americanos para a reconstrução – redigido por Olivetti, Saraceno e Vanoni – e o plano do trabalho de Di Vittorio, até os esquemas de Saraceno e, sobretudo, de Vanoni em 1953-1954. Em termos de conteúdo, pulsava o debate – interno ao partido comunista – entre a tese da programação como “socialização econômica” (de Pesenti e de Scoccimarro) e a tese de Togliatti da programação acima de tudo como “socialização política”, ou mesmo como participação dos cidadãos na definição de determinados objetivos (Barca, 2005).

Depois de uma fase de crescimento ordenado, com uma taxa de crescimento dos salários muito inferior à taxa de crescimento da produtividade – e um relativo deslocamentos de riqueza produzida dos salários para os lucros –, o debate sobre a programação recomeçou a partir da Nota adicional de La Malfa (1962) e do debate sobre as reformas de estrutura de Riccardo Lombardi e Antonio Giolitti, e sobretudo do plano Pieraccini de 1967 – que tentou enfrentar os desequilíbrios territoriais e as desigualdades sociais (Barucci, 1978). Tentativas normalmente deixadas de lado ou que levaram a êxitos de pequeno porte.

O termo “programação”, na Itália, evoca esta história e estes insucessos. Evoca, pois, coisas muito diferentes. Historicamente, significou a simples coordenação dos gastos públicos, mas também a política salarial, ou a luta salarial para favorecer o desenvolvimento. Assim como a direção pública dos processos de acumulação, ou até os fundamentos de uma economia mista – um terreno de convergência entre diversas forças políticas democráticas (Socialistas, Acionistas\*, Democrata-cristãos e até Comunistas) –, uma certa combinação de “mercado, democracia política e governo ciente dos processos para a transformação da sociedade rumo à solidariedade e à igualdade” (Ciofi,

---

\* Membros do Partido de Ação (Partito d’Azione). (NT)

2006). Como afirma categoricamente Pietro Barucci, “a categoria de programação é um cruzamento interessante – emotivamente importante – entre paixões, ilusões, esperanças, ambiguidades”. (Barucci, 1978, p. 83).

Buscando encontrar uma definição que, mesmo com diferenças, acumule as múltiplas acepções, podemos dizer que a programação é entendida como *uma política estratégica de reforma da sociedade que tenha sua fase decisória em uma arena representativa democraticamente eleita mas se baseie na articulação e no debate entre as partes sociais.*

## **2. Programação e reformismo**

A experiência histórica da programação foi toda interna ao reformismo. A ideia de poder mudar a sociedade por meio de grandes reformas moldava a prática da programação, assim como seus desdobramentos, cada vez de uma maneira diferente. Arriscando-se uma interpretação histórica, talvez fosse possível afirmar, por exemplo, que, na Itália, o governo de centro-esquerda de Aldo Moro (iniciado em 4 de dezembro de 1963) nasce sob o símbolo da programação após um longo percurso de “convergências paralelas” e de fecundos confrontos políticos (Tosi, Vitale, 2008). Entretanto, não foi no terreno da programação que ele alcançou seus principais resultados, mas no campo das grandes reformas – entre as quais, a estatização do sistema elétrico, a instituição do Ensino Médio único e a introdução do ordenamento regional (Carabba, 1977). Nos anos 1970, a corrida reformista – sob a pressão do ciclo de protestos operários – fez-se ainda mais forte: instituiu-se um sistema sanitário nacional de cunho marcadamente universalista; reforma-se o direito da família; introduz-se o estatuto do trabalho; reforma-se a psiquiatria. O que mais interessa enfatizar é que, ao menos até o fim dos anos 1970, a maior parte da energia coletiva de denúncia, crítica e paixão política se concentravam em torno das possíveis configurações de reforma legislativa (Vitale, 2009a). A grande reforma – a ideia de “mudar por decreto” (Salvati, 1982) o quadro legislativo referente a um tema – era o lugar do debate público, a ocasião de provocar confrontos acesos sobre os fins da política e sobre o tipo de sociedade desejada.

Antes de uma reforma, lutava-se, manifestava-se, refletia-se, entrava-se em conflito. Uma vez encontrado o acordo na arena parlamentar e definida a lei de reforma, o discurso público tendia rapidamente a exaurir-se e a atenção da opinião pública a dirigir-se para outros temas. Até a programação seguia esta lógica – tanto é que mesmo o plano Pieraccini assumiu a forma de uma lei, considerando que o desenho programador fosse politicamente muito frágil e que transformá-lo em lei aumentaria sua força. A atenção exclusiva à “grande reforma” escondia, contudo, qualquer aspecto ligado à implementação da própria reforma. Parecia que, uma vez fixados os princípios e os dispositivos normativos com uma lei, esta regularia de forma homogênea e previsível em todo o território o tema em questão. Parecia que o conflito era uma dimensão própria somente ao momento precedente à lei, e que somente na fase de debate parlamentar seria possível sentir o peso dos interesses e a capacidade de pressão dos grupos organizados, assim como as reflexões dos intelectuais (Lazar, 2014).

Foi exatamente em reação a esta postura do reformismo que as ciências políticas e sociais começaram, inclusive na Itália, a chamar a atenção para a inevitável contradição e a não-linearidade

dos processos de implementação de uma lei qualquer. Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky escreveram seu *Implementation* em 1973, mas o termo “implementação” não circulou na Itália antes do início dos anos 1980. Foram Carlo Donolo e Franco Fichera (1981) que o introduziram, perante autorização de Norberto Bobbio. Mas para além de termos e conceitos, o que não era reconhecido nos debates políticos era a própria ideia de que a atuação de uma lei fosse um processo social e, enquanto tal, sujeito a relações de poder.

Os estudos sobre implementação que se seguiram no curso dos anos 1980 mostraram com grande rigor analítico e extrema riqueza de detalhes que, definitivamente, a implementação de uma política – e de maneira mais geral a ação administrativa – não são em absoluto lineares, nem tampouco previsíveis. A ação pública é sempre incerta – não parece apresentar regularidades particulares – e, no entanto, é tendencialmente descontínua (Le Galès, Vitale, 2013), ainda que em parte não previsível em seus êxitos e consequências.

Tudo isso não implica a renúncia à programação, entretanto. Mas o conhecimento científico dos processos implementativos deslocou o foco da programação. Antes dirigida à fixação de um desenho racional de meios coerentes em relação aos fins atingíveis, ela passou a voltar-se para um plano capaz de prever elementos e dispositivos de monitoramento, verificação, correção e aprendizado nos processos (Kahn, 1969; Crosta, 1982).

### **3. Como e por que passou-se a uma programação local**

Certamente as diversas formas de programação experimentadas até os anos 1980 moviam-se a partir do centro para chegar a detalhar inclusive no nível das agências periféricas. A programação formulava um “grande” desenho, cuja grandiosidade não residia tanto nos objetivos formulados, mas sim na capilaridade dos terminais que queria atingir e endereçar.

Concentremo-nos nas políticas sociais. Podemos dizer que até 1977, do ponto de vista da programação social, “moveu-se sob uma ótica de gestão assentadora e sob a ausência de planos e programas” (Bruni, 2007, p. 54). Em seguida, em 1977, foram transferidas aos entes locais as competências em matéria assistencial, atribuindo aos municípios as funções relativas à organização dos serviços de assistência e beneficência e às Regiões\* a faculdade de determinar, por meio de leis apropriadas, os *âmbitos territoriais* “adequados” à gestão dos serviços sociais e sanitários.

Em contrapartida, não se pode negligenciar o fato de que, geralmente, as Regiões tenham “acreditado na programação como real predeterminação da ação de governo, não só como meio de repartição dos recursos financeiros” (Massa, 2007, p. 415; ver ainda Marzanati, 2001, p. 141). Nos anos 1970, a programação “oscilou entre o polo da integração – perseguido por meio de um modelo hierárquico mais ou menos rígido e centralizado – e o da descentralização profunda dos processos decisórios” (Siza, 1998, p. 111). De maneira geral, entretanto, permaneceram fortes também ao longo

---

\* A República Italiana é formada pelo Estado (equivalente ao nosso governo federal) e por suas subdivisões administrativas, também chamadas de “entes territoriais”. São elas, em ordem: as Regiões; as Províncias e Cidades Metropolitanas; e os Municípios. (NT)

dos anos 1980 alguns traços marcadamente “centralistas” da programação, assim como as dificuldades da política em enfrentar a não-linearidade dos processos de implementação (Burgalassi, 2007, p. 66).

Alguns limites do modelo centralista foram combatidos com a Lei nº 142/1990 de reforma dos entes locais [ver nota de rodapé (NT)], que reconhece *autonomia* – sobretudo *de gestão* – para os Municípios. Além disso, nos artigos 24, 25, 26 e 27, a lei reconhece a possibilidade de instituir convenções, consórcios, uniões e acordos de programa para permitir associações e parcerias entre Municípios na gestão de serviços e intervenções. Acima de tudo, o artigo 3 prevê para as Regiões a possibilidade de disciplinar a cooperação dos Municípios e das Províncias em âmbito social: uma oportunidade cultivada por algumas Regiões – sobretudo no centro da Itália – que começaram a experimentar formas de programação regional que investiam na criação de *âmbitos territoriais de governo dos serviços*.

Também graças à Lei nº 142/1990, a relação automática entre programação e direção central da administração periférica começa a mudar. Entre muitos atores do reformismo, desenvolve-se uma forte (auto)crítica da programação central e começa-se a pensar sobre a programação como capacidade diretiva para o desenvolvimento em nível local.

Em seu conjunto, até os estudos sobre a implementação contribuíram para chamar a atenção para a importância das questões de escala, e sobretudo sobre *necessidade de localizar a programação*. Se a implementação de uma reforma é um processo social no qual, em diversos níveis diferentes, atores entram em conflito e apropriam-se dela, buscando apontá-la na direção de seus interesses, é somente em nível local que se têm a consciência e as informações sobre o conjunto de problemas e recursos sociais, assim como sobre a estrutura dinâmica das relações de poder entre os atores pertinentes.

Obviamente não foram apenas os estudos sobre implementação que levaram à descentralização e à territorialização da programação. Já na segunda metade dos anos 1980, estavam em ação ao menos três importantes ordens de fatores em condições de explicar esta mudança: a atividade regulatória da União Europeia (UE), a redefinição das relações de poder no conflito centro-periferia e o peso renovado dos fatores espaciais e de proximidade na dinâmica competitiva global. Consideremo-los separadamente.

Um primeiro conjunto de fatores é sem dúvida ligado ao papel regulatório que a UE sempre exerceu com grande eficácia, seja por meio de incentivos, do método aberto de coordenação ou de uma série de vínculos, restrições e proibições. Frente a uma pluralidade de linhas de crises abertas pela transição demográfica e pela mudança do modo de produção na direção pós-fordista, a UE investiu massivamente em duas palavras-chave: *integração* e *territorialização*, com o objetivo de deslocar o máximo possível a governança das políticas públicas para o nível local (Ferrera, 2005). Após o livro verde de Jacques Delors sobre a coesão social na Europa (1993), a estratégia social da Comissão Europeia insistiu em modalidades abertas de coordenação das políticas, apoiando a participação e a territorialização das intervenções (Dehousse, 2009; Kerschen, Legrand, Messu, 2013). Os programas europeus sobre pobreza (I, II, III) estiveram entre os primeiros a experimentar e mobilizar parcerias

locais para a luta contra a pobreza<sup>1</sup>. De maneira mais geral, a política regional europeia inspirou a ideia de que até as políticas sócio-assistenciais se inspirassem nas políticas territoriais de natureza pactual (cf. Halpern, Le Galès, 2012), para experimentar localmente, mobilizar novos interesses e atores e recolher e centralizar informações dispersas.

Uma segunda ordem de fatores remete à crise política e econômica que a Itália atravessou no início dos anos 1990, importante a ponto de reduzir sensivelmente a legitimidade das iniciativas de cunho apenas central. O conflito centro-periferia sempre atravessou a dinâmica política italiana, estruturando de modo significativo conflitos e modalidades de alocação dos recursos públicos (Biorcio, 2003). Sobre esta fratura (*cleavage*) estruturaram-se, nos anos 1970 e 1980, as corridas e as tensões rumo à regionalização. Tensões que articulavam a crise de sobrecarga do Estado central e a demanda de participação dos territórios. A queda do bloco soviético e a sucessiva crise de legitimidade dos partidos políticos – e em particular da Democracia Cristã e do Partido Socialista – mudaram as relações de poder nos conflitos entre centro e periferia na Itália. Em nível central, consolidou-se institucionalmente um modelo de discussão com as partes sociais nascido inicialmente com objetivos de contenção da inflação e de saneamento das contas públicas, ao que somou-se o início de uma programação *descentralizada, negociada e territorial* desejada e sustentada pelo ministério do Tesouro, à época comandado por Carlo Azeglio Ciampi. Uma programação “precedida” e “acompanhada” de muita articulação (Salvati, 2001).

Uma terceira razão é, por fim, ligada à construção de instrumentos de governo com o fim de sustentar os fatores produtivos de proximidade por meio de incentivos coletivos (Vitale, 2010a). A partir de análises relativas aos fatores que instituem e premiam a competição entre os territórios, o governo central reconheceu a importância da consciência local, e de incentivos e apoios à ação coletiva coordenada pelos atores locais – por *todos* os atores locais – para a produção e a manutenção de bens coletivos locais para a competição (Le Galès, 2002). Neste sentido, à renovada importância dos territórios somou-se progressivamente uma nova forma de programação, mais participativa. Não se trata, contudo, de uma evolução linear e progressiva da programação – de centralizada a local e participativa. Veremos, na verdade, como este desenvolvimento demorou a consolidar-se e foi, em boa medida, até reversível. Isto não implica, entretanto, que sua dinâmica evolutiva não seja sinal de importantes aprendizados, para bem além do solo italiano.

Maurizio Ferrera, já em 1984, via na “programação articulada e sinérgica no território com todas as forças sociais e institucionais” o aporte mais importante das reformas da década precedente, instrumento de envolvimento, de participação de todos os recursos humanos e sociais”. A programação já era conceitualizada, portanto, como modalidade de mobilização de recursos. O território\* era visto como o âmbito idôneo para uma política dos serviços. Em outros países, nos mesmo anos, a programação era pensada em termos estritamente contábeis, sem nenhuma referência

---

<sup>1</sup> O programa foi abandonado no início dos anos 1990, cf. Le Galès, Négrier (2000).

\* Território é a área sujeita a uma única administração ou jurisdição – estatal, regional ou de outro tipo. (NT)

à ação coletiva<sup>2</sup>.

As razões da atenção de longo prazo para uma concepção participativa da programação social são cultivadas, provavelmente, nas especificidades institucionais (Madama, 2010) das políticas sócio-assistenciais italianas e no tipo de crítica que a estas foi endereçada<sup>3</sup>. Pensemos, por exemplo, nas reflexões desenvolvidas por Emmanuele Ranci Ortigosa (1990) sobre o “panorama desolador” na Itália ao final dos anos 1980 em termos de endereçamento e programação, com Regiões que haviam elaborado planos e buscado gerir sua atuação, e muitas Regiões que não haviam feito nada, “delegando a outras a redação dos instrumentos de planejamento, sem nem aprová-los nem tampouco colocá-los em prática” (ibidem, p. 151).

É necessário enfatizar o que consideramos o aspecto mais importante do argumento de Ranci Ortigosa: ele não quis reduzir o problema da programação à falta de vontade política e administrativa e à pressão “prepotente” de interesses setoriais e corporativos. Um erro de “redução” da cadeia causal no qual, ainda hoje, infelizmente, muitos incorrem. Estes dois fatores – ausência de vontade política e força dos interesses particulares – são, obviamente, reais. Mas uma análise que se limite a eles não permite vislumbrar uma saída. Essas são, na verdade, variáveis intervenientes, e não causais.

Ranci Ortigosa introduziu, ao contrário, os problemas de crise da “cultura da programação, em sua própria teoria e metodologia”. O rol de problemas formulado por ele é significativo:

- a estimativa do pré-requisito de serviços a partir dos serviços já fornecidos – assumidos como indicadores de demanda – com efeito de “indução da oferta sobre a demanda” e de “transformação dos instrumentos em objetivos” (ibidem; ver também Tosi, 1984; Ranci, 2004, p. 27-30);
- a escassa capacidade de antecipar as novidades que irão surgir nas problemáticas das pessoas e dos territórios, e também no modo de usar os serviços.
- a redução do contexto somente ao sistema dos serviços do ente público, impedindo a programação do conjunto de serviços realmente operantes no território;
- a incapacidade de se programar na direção do desenvolvimento dos serviços e das prestações devido à ausência da análise “dos pontos fortes e fracos internos ao sistema organizacional” e dos potenciais presentes no território em questão.

Em outros termos, uma programação de objetivos a serem alcançados no futuro não baseada em “ações” a serem sustentadas, mas em “coisas” a oferecer, com efeitos de rigidez, reificação e inércia: as coisas oferecidas são definidas a priori em relação à oferta existente, à qual mesmo a demanda dos cidadãos se adequa com expectativas adaptativas. Não há margem para uma análise de recursos e necessidades externa ao sistema dos serviços. Donde a proposta de Ranci Ortigosa (1990, p. 151) de “ver a elaboração e a gestão do plano como ocasiões de confronto entre diversas frentes e níveis de regulação para adquirir, verificar, socializar posteriores conhecimentos de um lado sobre o ambiente,

---

<sup>2</sup> Pense-se nos efeitos que a reflexão sobre padrões, indicadores e crédito teriam tido no Reino Unido para o desenvolvimento do New Public Management (Le Galès, Scott, 2010).

<sup>3</sup> Sobre a relação entre crítica e mudança institucional, ver Boltanski (2011).

do outro sobre os atores sociais”. Com um método proposto: desenvolver os processos negociais com atores internos e externos à administração pública.

#### 4. Os programas dos anos 1990

No início dos anos 1990, estão em andamento na Itália diversos programas com o fim de aumentar as capacidades programadoras das administrações locais. Objetivos de coesão dos territórios e de mobilização dos potenciais de desenvolvimento então presentes são conseqüentemente ativados, ainda que a toque de caixa, para lançar um período de programação estratégica local em todos os campos das políticas públicas.

O ministério do Tesouro, comandado por Carlo Azeglio Ciampi, institui, sob a direção de Fabrizio Barca, um departamento com o fim de apoiar e aumentar as competências de projeção, programação e avaliação das Regiões, em particular na interface com a União Europeia e com os fundos estruturais, mas não somente (Barca, 2006). Um segundo programa relevante é o dos pactos territoriais: a ideia fundamental é a de reduzir as transferências às empresas por meio de incentivos individuais (discricionais ou semiautomáticos), para favorecer a construção de ação coletiva com base territorial, instituindo dispositivos de governança com o fim de produzir bens coletivos para dar suporte às empresas ancoradas no território e, mais ainda, favorecer a competitividade do território enquanto tal (Magnati *et al.*, 2004). Um terceiro programa importante é representado pelo desenvolvimento de formas de planejamento estratégico das cidades. O planejamento deixa de ser enquadrado somente em termos de cálculos racionais das conseqüências – como na famosa definição de Friend e Jessop (1969)<sup>4</sup>. A partir de um experimento realizado em Turim, a programação urbana tende a assumir um caráter negociado, com procedimentos claros e transparentes sobre quem pode participar, com qual poder, e quais encargos. O planejamento tende a assumir até uma conotação estratégica, no sentido de perseguir objetivos de longo prazo, produzir outros objetivos de curto prazo, definir a vocação do território, tentar coordenar um conjunto heterogêneo de atores, recursos, instrumentos e políticas para orientá-los em uma direção comum (Pinson 2004). Posto de outra forma, o planejamento estratégico é uma tentativa de abrir dinâmicas públicas de reflexão coletiva para mobilizar a sociedade local, inclusive os possíveis executores dos projetos que virão a ser programados.

Como recordam Pinson, Galimberti e Lefèvre (2013), esta corrida rumo à construção de políticas por meio da ação coletiva entre empreendedores, sindicatos, associações e administrações aconteceu no mesmo período em diversos setores, graças à introdução de instrumentos como os *acordos de programa* entre diversas administrações, os *contratos de área* para projetos de reconversão industrial, os *pactos territoriais* para precisar a vocação produtiva de um território, valorizar suas vantagens competitivas e individualizar os bens coletivos que possam sustentá-los (Magnati *et al.*, 2004), os programas de

---

<sup>4</sup> A saber: “...processo de decisão racional, relativo aos futuros objetivos e aos futuros rumos de ação, que se baseia na explicação das conseqüências e das implicações de valor associadas aos diversos rumos de ação, mas, ao mesmo tempo, implica avaliações e escolhas precisas em relação aos diversos sistemas de ação que se propõem adicionar aos objetivos dados” (Friend, Jessop, 1969).

Agenda 21 local, que obtiveram um sucesso notável na Itália (Cucca, 2011)<sup>5</sup>, os *contratos de bairro*, para a regeneração dos bairros degradados (Laino, Padovani, 2000; Vicari, Moulaert, 2009), e, em seguida, os Projetos Integrados Territoriais (PIT), com o fim de realizar ações intersetoriais de transformação territorial com uma abordagem de atuação unitária. De maneira geral, falou-se de “nova programação”, introduzida pela administração da centro-esquerda entre 1996 e 2001.

Ao longo deste período, um conjunto amplo de instrumentos “pactuais” – baseados na constituição de uma coalisão local – inovaram muitos setores da ação pública local, potencializando “o capital social e o capital técnico” (Prota, Viesti, 2013, p. 172). Baseando-se na ação coletiva, incentivando-a, tornaram-na progressiva e explicitamente consubstancial às políticas públicas territoriais.

As reflexões e experiências precedentes sobre discussão local por parte do sindicato tornaram-se, assim, patrimônio original para raciocinar sobre ação coletiva produtora de inovação e bens coletivos (Regini, 1989, 1996). A ação coletiva não era mais apenas sinônimo de mobilização nos movimentos, nos partidos, nos sindicatos e nas outras associações de representação dos interesses.

A questão era crucial no plano político e determinante das próprias possibilidades de desenvolvimento. Diante de contextos locais em que a política local era – e é – bastante dependente de medidas distributivas de curto prazo e “de intervenções regulatórias muito condicionadas por interesses particulares” (Casavola, Trigilia, 2012, p. 389), a implementação de políticas públicas por meio da ação coletiva poderia ter criado incentivos coletivos e arenas deliberativas aptas a amadurecer orientações mais universalistas e investimentos sobre estratégias de médio e longo prazo.

Estas configurações pactuais (Regini, 2000) e territorializadas foram celebradas ou difamadas de acordo com os pressupostos ideológicos dos comentaristas<sup>6</sup>; foram, felizmente, também estudadas de modo sistemático, mostrando:

1. a grandíssima heterogeneidade de experiências;
2. a importância da liderança política local (Trigilia, Le Galès, 2004);
3. a necessidade de um monitoramento constante e de uma revisão adicional da estrutura de incentivos (Barbera, 2001; Vitale, 2010a);
4. a centralidade das dinâmicas endógenas diferenciadas territorialmente (Magnati et al., 2004);

---

<sup>5</sup> Como lembra Roberta Cucca (2011), quase um terço dos processos em andamento na Europa no início do programa está localizado na Itália (cerca de 800)

<sup>6</sup> Não se deve, porém, esquecer que, já antes do final do mandato de centro-esquerda (1996-2001), a nova programação começa a sofrer de escassa atenção e apoio político, não sendo reconhecida pela coalisão no poder como uma proposta estratégica própria, até ser subvertida (Barca, 2006; Prota, Viesti, 2013). Em 2000, foram reintroduzidas medidas baseadas nos incentivos individuais e não nos incentivos coletivos, praticamente sem seletividade: pense-se no crédito de imposto automático para os investimentos nas áreas em baixa, ou a supressão da avaliação ex-ante no financiamento dos Pactos territoriais (Cappellani, Padovani, Servidio, 2012). O declínio consequente foi lento mas progressivo até 2009, quando foram virtualmente zerados todos os recursos à disposição (Prota, Viesti, 2013, p. 99).

5. os problemas e as dificuldades de inclusão dos atores mais conflituosos, mas orientados na direção do interesse geral (Vitale, Podestà, 2011);
6. os contínuos incentivos de muitas administrações à orientação de parcerias na direção única da reprodução de relações clientelísticas de tipo anômico (ver também Le Galès, Négrier, 2000, p. 10)
7. as dificuldades – próprias dos instrumentos pactuais de programação negociada – de combater as desigualdades territoriais, mesmo em âmbitos bastante próximos – para não falar dos efeitos de acirramento dessas desigualdades devido ao escasso impulso à convergência dado por algumas Regiões.

De maneira geral, essas obras foram muito importantes, ainda que seu impacto tenha sido limitado pela ausência de “um consenso cultural e político sobre o ‘sentido’ das reformas realizadas”, donde políticos e jornalistas não terem investido em processos amplos de justificação dos novos instrumentos introduzidos e de confronto aberto sobre os mesmos (Barca 2006). Não obstante este limite, constituíram terrenos de aprendizado na direção de uma governança dos territórios que se nutriu de confrontos e desencontros a respeito da realização de “soluções pragmáticas no funcionamento dos mercados, na tomada de decisões públicas, na realização de projetos” (Barca, 2006, p. 433). Além disso, trataram-se de terrenos de redefinição dos objetivos e das finalidades últimas da programação: neste período, os objetivos de redistribuição e nivelamento tradicionalmente associados à programação do desenvolvimento econômico foram estendidos.

A dimensão local do desenvolvimento – posta no centro das novas experiências programadoras, é precedida de perto pela definição de parâmetros não apenas dimensionais do crescimento, mas também relacionais: o problema não é mais somente quão grande são as empresas, os mercados e os faturamentos, mas quão conectados eles estão; não se um sujeito é pequeno (demais), mas se é isolado (demais). Neste sentido, tornam-se centrais os aspectos ligados à coordenação do agir de mais sujeitos, internos e externos ao setor considerado (Scaglia, 1999). Além disso, novas preocupações relativas à qualidade social e ambiental são incluídas como finalidade da programação, qualificadas não como objetivos sociais, mas, acima de tudo, como fatores de competitividade dos territórios.

Em síntese, a mudança de escala da programação permitiu o surgimento de alguns novos princípios: (1) a mobilização das forças sociais e dos recursos locais em torno de um projeto; (2) a definição de critérios procedimentais que favoreçam a escuta e a inclusão dos atores na programação (Bailey, 1975); (3) a atenção à dimensão processual e, mais precisamente, incremental; (4) a opção para incentivos coletivos vinculados à participação; (5) a necessidade de produzir bens coletivos à disposição de todos os atores de um território (Barbera, 2001; Vitale, 2015c); (6) as estratégias de integração – entre temas, competências, atores e setores – para reconhecer e valorizar ao máximo os potenciais de um território; (7) a importância de se levar sempre em conta a dimensão temporal e, portanto, a possibilidade de seccionar o processo alcançado em fases distinguíveis; (8) a relevância dos processos de avaliação de cada fase do plano, acima de tudo como oportunidade de aprendizagem, mas também como instrumentos de comunicação pública e construção incremental de legitimidade (Vitale, 2003; 2009b).

Estes oito princípios são reconhecidos pela primeira vez no âmbito das políticas sociais com a Lei nº 285 de 28 de agosto de 1997, “Disposições para a promoção de direitos de oportunidade para a infância e a adolescência”. É uma lei curta, sintética, de apenas 13 artigos, que vem em seguida acompanhada de um manual volumoso, e prevê uma atividade de informação, monitoramento e confronto das práticas, e de promoção e suporte à projeção: é uma lei pensada prevendo cuidado para sua implementação. No seio de sua programação, as Regiões devem definir a cada três anos os “âmbitos territoriais” de implementação da lei. Os entes locais compreendidos nos âmbitos territoriais devem organizar *mesas* das quais participam os secretários de educação\*, as empresas sanitárias locais e os centros de justiça de menores, assim como “as organizações não lucrativas de utilidade social” (artigo 2, parágrafo 3). As mesas devem propor um plano – ou, mais precisamente um plano trienal, que deve ser aprovado pelas Regiões. Pela primeira vez em matéria social, torna-se, portanto, compulsório ter uma programação territorial com o fim de definir um plano trienal do qual devem participar atores públicos e privados.

O impacto da Lei nº 285/1997 é muito forte. Antes de 1998, por exemplo, nenhuma Região do sul da Itália (exceto a Sardenha) tinha conhecido um período de programação social de nível regional (Burgalassi, 2007). De fato, esta nova lei nasce *intencionalmente* para colocar à prova, sob modalidade de programação negociada, os atores territoriais das políticas sociais e educativas, ainda se limitadamente ao setor dos menores. É construída como um primeiro passo rumo a uma reforma abrangente dos serviços sociais e sócio-sanitários, para acumular experiências de nova programação social nos territórios e tirar aprendizados para trabalhar melhor na direção de uma reforma nacional.

## **5. Um novo instrumento de programação: os Planos de zona**

A Lei nº 328/2000 levou à reorganização institucional dos serviços e das políticas sociais baseando-se em um princípio de subsídios, com a intenção de definir critérios-guia para responsabilizar as Regiões e os Municípios na programação e na coordenação das políticas sociais integradas em nível local (Vitale, 2006; Costa, 2009). Diante da experiência bem sucedida da Lei nº 285/1997 – e também graças às reformas legislativas tratando da descentralização administrativa –, o eixo deste princípio de responsabilização é constituído a partir da agregação dos Municípios em âmbito territorial de 81000 habitantes<sup>7</sup>. Nesta direção, as Regiões têm a responsabilidade de fazer com que os Municípios associem-se, empenhando-se em promover este processo. Em cada agregação, os Municípios deverão encontrar a escala suficiente para o governo dos processos de integração entre os serviços, acima de tudo os serviços dos diversos Municípios de um mesmo território.

No artigo 19 da Lei nº 328/2000, o Plano de Zona é definido como “o instrumento fundamental por meio do qual os Municípios, associados nos âmbitos territoriais com o concurso de todos os sujeitos ativos na projeção, podem desenhar o sistema integrado de intervenções e serviços sociais com

---

\* O cargo exato, em italiano, é chamado de “provveditorati agli studi”, e suas funções assemelham-se às dos secretários de educação no Brasil. (NT)

<sup>7</sup> Mesmo com uma grande variedade de Região para Região: vai-se da média de 29.200 pessoas por âmbito social em Molise a 113.500 na Campânia.

relação aos objetivos estratégicos, aos instrumentos de realização e aos recursos a serem utilizados”. A sua força de ação é advinda da busca por objetivos de integração (1) criando condições institucionais de coordenação entre diversos atores, (2) abrindo arenas de negociação para a deliberação e a construção processual do consenso e (3) investindo em espaços de “pilotagem” e “direção”, que permitam ações de “sistema”, para dar coerência e continuidade às intervenções e serviços (Centemeri, 2006).

Estava – e está – em jogo, portanto, não apenas repensar os objetivos dos serviços sociais e das modalidades de trabalho, mas *uma nova articulação entre regulação e organização do welfare local por meio da alavanca da ação coletiva*. A ação coletiva era considerada capaz não apenas de inovar e adequar a oferta à demanda – e de explorar e conhecer esta demanda, mesmo em suas dimensões latentes e não exprimidas –, mas também de *estruturar*, isto é, consolidar, estabilizar e dar forma ao sistema local da assistência e das modalidades de cooperação que exige<sup>8</sup>.

De maneira geral, o Plano de zona era visto como um instrumento bastante *promissor*. Eram três as suas promessas: demandavam empenho, novas habilidades administrativas e dedicação de tempo, mas teriam assegurado (1) maior qualidade e quantidade de serviços prestados ao cidadão, (2) maior integração entre os serviços e (3) maior democracia.

Nestes 15 anos subsequentes à promulgação da lei, diversas pesquisas foram realizadas. Sabemos, assim, que a implementação desta reforma realizou-se de maneira não homogênea, “multiforme e adaptativa” (Mirabile, 2005), com êxitos muito diferentes em termos de envolvimento e participação e, geralmente, por meio de planos de zona que não foram além de uma gestão associada dos recursos provenientes do Fundo nacional para as políticas sociais – com recursos transferidos do Estado às Regiões e por elas repartidos aos Municípios associados. Não se programou o conjunto dos recursos destinados pelos Municípios de cada âmbito aos serviços e às intervenções sociais (Gori, 2004; Paci, 2008; Polizzi, 2008), resultando “minoritária a atenção reservada aos serviços providos por entes privados” (Scialdone, 2008, p. 199). Salvo poucos casos de sucesso, os territórios programam recursos escassos e pré-definidos com base em limites estabelecidos de maneira grosseira e não são incentivados<sup>9</sup> a reconhecer e mobilizar recursos potenciais, que existem em latência mas não são valorizados nem tornados produtivos, sendo frequentemente desperdiçados ou dissipados.

As Regiões que inovaram e desenvolveram uma mais ampla cobertura das intervenções de *welfare* – em particular para a primeira infância e para os idosos não autossuficientes – são as mesmas que o fizeram até a metade dos anos 1990, com uma forte dependência da via administrativo-institucional, prescindindo de outras considerações “sobre a coloração política, sobre o nível de cultura cívica, sobre a estabilidade das juntas ou sobre outras variáveis” (Pavolini, 2008, p. 168).

O nó da qualidade da programação em nível local, se certamente não é nem o único nem o principal aspecto problemático do estado das políticas sócio-assistenciais na Itália, ao mesmo tempo não é um

---

<sup>8</sup> Como enfatiza Milena Cortigiani (2010, p. 111), “o ato programador é o foco do agir coletivo”.

<sup>9</sup> Este limite é fruto não apenas de normas contábeis que facilitam a prestação de contas e a programação dos recursos provenientes da administração, mas também de uma legislação regional que, em geral, subestimou o problema de incentivar com convicção uma programação territorial de sistema (Vitale, 2009a).

ponto retórico ou acessório. Com isto não se quer de modo algum negar outras ordens de problemas das políticas sociais e assistenciais na Itália: entre eles, a ausência de formas de proteção da renda, um forte desequilíbrio a favor das transferências em detrimento da realização de serviços<sup>10</sup>, o prevalecimento dos serviços residenciais em relação aos diurnos e aos domiciliares, um duradouro familismo que reproduz as desigualdades sociais e de gênero, a fragmentação e a grandíssima disparidade entre o Centro-Norte e o Sul da Itália (Mingione, 1991). Basta pensar que a despesa social per capita para intervenções e serviços sociais dos Municípios isolados e associados, em 2005 na Itália, variava de €320 em Vale de Aosta a €27 na Calábria, com uma média de €146,1 no Nordeste e de €40,1 no Sul (excluindo-se as ilhas)<sup>11</sup>. No entanto, mesmo sob a hipótese de aumento da despesa social, os problemas da sua eficácia não permaneceriam apenas uma questão de *design* institucional em nível central – seja nacional ou regional, é indiferente –, mas continuariam a referir-se também à qualidade dos processos de programação e aplicação em nível local, e à capacidade dos administradores de utilizar tais recursos e interpretar as normas.

No plano empírico, esta linha de raciocínio foi confirmada, por exemplo, pelas pesquisas do ISFOL\* e do IRPPS-CNR\*\* sobre os indicadores de modernização dos sistemas regionais de proteção social. Construído um índice sintético agregando três indicadores (capacidade de desenvolvimento dos serviços sociais; despesa social per capita; incidência percentual do custo da assistência domiciliar integrada no total da despesa sanitária regional) para medir o desvio em relação à média nacional dos valores padronizados, é possível medir a extrema variabilidade entre as Regiões do Centro-Norte. Todas – exceto Lácio, Ligúria, Abruzos, e Lombardia – estão acima da média, mas com valores bastante diferentes entre si. E ainda – a mero título de exemplo – a Sardenha mostra a melhor *performance* no desenvolvimento dos serviços sociais em relação às outras Regiões do Mezzogiorno\*\*\*; e a Basilicata é a única Região do Sul que apresenta uma melhora entre 2001 e 2005, os primeiros anos de implementação da reforma<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Considerando-se os gastos nacional e municipal, os gastos para prestações monetárias correspondem a 90,1% dos gastos sociais totais (Pesaresi 2008, p. 188).

<sup>11</sup> ISTAT (Instituto Nacional de Estatística da Itália), Censo sobre as intervenções e os serviços sociais dos Municípios. Ano 2005, Roma, 2008. Além da despesa absoluta per capita, é importante notar também a diferença de repartição da despesa efetuada pelos Municípios: assim, se em Friul 26,2% da despesa municipal é destinada a intervenções e serviços sociais, esta quota baixa para 6,7% na Calábria (Mirabile, 2006, p. 25).

\* Instituto para o Desenvolvimento da Formação Profissional dos Trabalhadores. (NT)

\*\* Instituto de Pesquisas sobre a População e as Políticas Sociais – Centro Nacional das Pesquisas da Itália. (NT)

\*\*\* O termo Mezzogiorno (“meio-dia” em italiano) indica, para fins sociais, econômicos e políticos o sul da Itália. Historicamente, o Mezzogiorno compreende o território do antigo Reino das Duas Sicílias (regiões de Abruzos, Molise, Apúlia, Campânia, Basilicata, Calábria, Sicília), mais uma parte do Lácio (zona de Gaeta). No uso comum, também a Sardenha, por suas características econômicas e geográficas, é assimilada às demais regiões meridionais, embora, em termos culturais e linguísticos, tenha uma história particular. (NT)

<sup>12</sup> Não obstante na realização concreta dos Planos de Zona ela seja a Região a ter a posição menos significativa em termos de presença de subsídios econômicos e de intervenções voltadas a contrastar situações de emergência social (Scialdone, 2008, p. 203-204).

## 6. Programação de bens coletivos para a solidariedade

A participação nas políticas sociais parece trazer importantes recursos informativos, sociais e políticos. Se não se passa à ação coletiva na programação social, a administração:

1. não consegue obter informações pertinentes para compreender melhor as necessidades e os recursos do território;
2. não obtém a força e o consenso para impelir uma programação incremental, determinada pelo quanto já foi feito no passado, e romper inércias e rotinas;
3. os atores não cooperam entre si na implementação do Plano porque, para colaborar, muitos desses exigem fazer parte até da programação das intervenções.

O significado de cooperação é, contudo, precisado empiricamente. Onde se dá cooperação, ela acontece para mobilizar recursos adicionais. Prevalece um governo em relação a uma lei. Uma vez alocados os recursos – e programado quem faz o quê –, são bastante minoritárias as ocasiões de plena cooperação na discussão dos padrões dos serviços oferecidos. Mesmo na gestão conjunta da implementação dos serviços, os atores permanecem bastante isolados e sem incentivos a cooperar cotidianamente entre si. Além disso, as administrações – burocráticas e verticais – tendem a ter representações bastante diferentes em relação àquelas das organizações de base da sociedade civil, radicadas em territórios e setores específicos (Eversole, 2011).

Informação e cooperação são, pois, recursos escassos e preciosos. Elas não são apenas dotes dos territórios locais. Não são estoques de “coisas” que se herdaram do passado e nutrem-se do capital social local. Elas podem ser produzidas. Na nossa pesquisa empírica, surgiu claramente a necessidade de indagar os Planos de zona também pela sua capacidade de produzir informação e cooperação ou, mais precisamente, de programar a produção de “bens coletivos dedicados” (Trigilia, 2005) não tanto para os cidadãos e usuários, mas para os atores do sistema local de oferta de políticas e intervenções sócio-assistenciais. Em outros campos da programação negociada – por exemplo nas políticas de desenvolvimento econômico das cidades –, a ausência de bens coletivos locais para a competitividade revelou-se a variável fundamental para explicar o insucesso dos territórios (Casavola, Trigilia, 2012).

No setor sócio-assistencial, buscando formular um primeiro rol de orientação de bens coletivos dedicados específicos, podemos enumerar, por exemplo:

- a formação técnica contínua e integrada por atores públicos e privados;
- os sistemas de informação social compartilhados, finalizados e parcimoniosos;
- a produção de dispositivos de organização de integração intersetorial como a porta única de acesso aos serviços – não menos úteis também para os usuários;
- o nascimento dos sistemas de supervisão comuns a mais serviços da mesma área;

- o crescimento de organizações guarda-chuva eficazes – por exemplo os Fóruns locais do Terceiro setor <sup>13</sup>,
- a instituição de feiras e jornadas dedicadas à solidariedade;
- a realização de incubadoras de associações e cooperativas sociais – com recursos patrimoniais e *expertise* para serviços contábeis e de gestão;
- a criação de espaços e momentos periódicos de diálogo e confronto estável entre o mundo da assistência e da promoção social de um lado e o mundo da pesquisa acadêmica do outro.

Pareceu-nos interessante falar dos *bens coletivos locais para a solidariedade* – isto é, bens e serviços que favorecem a valorização dos recursos locais, públicos e privados para a assistência e a coletividade<sup>14</sup>. Se a pesquisa sobre as políticas de desenvolvimento provam que é “sobretudo a carência de bens e serviços coletivos que limita a valorização dos recursos locais” (ibidem, p. 387), supomos que isto ocorra também para as políticas sócio-assistenciais. Consequentemente, uma questão crucial é a escolha, por parte dos territórios, da forma de financiamento dos bens coletivos adotada – se pública ou privada por meio de *project financing*, autofinanciamento ou concurso de fundações. É importante deter-se sobre a relevância e a pertinência políticas destas escolhas de programação social para não cair na armadilha de considerá-las como um assunto técnico, como se a decisão política residisse *exclusivamente* na definição da soma dos gastos públicos com o social<sup>15</sup>. Isto por duas razões: primeiro, porque as modalidades de despesa e de realocação precisas do orçamento são questões eminentemente políticas – isto é, relevantes em relação aos fins coletivos e sujeitas a debate e conflito; segundo – e não menos importante –, porque o objetivo é de coordenar o conjunto dos recursos presentes em um território e, ainda, de “descobrir outros”, e nem todos os recursos são públicos ou provenientes de uma única fonte – o fundo adicional para as políticas sociais.

Diversas pesquisas começaram a mostrar que nem sempre os governos locais governam (Le Galès, Vitale, 2013), e o modo de governar as políticas sócio-assistenciais por parte dos Municípios faz a diferença. Governar demanda “tomar decisões, taxar, resolver conflitos, produzir e fornecer bens públicos, coordenar e regular o comportamento dos atores privados, regular os mercados, organizar as eleições, mobilizar recursos e gastá-los” (Jean Leca, citado em Favre, 2003). Governar as políticas

---

<sup>13</sup> O desenvolvimento de múltiplas formas de ação coletiva, seja do tipo reivindicativo e com conflitos ou do tipo cooperativo e com empreendimentos, tanto pública como privada, costuma levar à constituição de Fóruns, consultas, organizações guarda-chuva (Ranci, 1999; Vitale, 2011; Rossi, Boccacin, 2012).

<sup>14</sup> Incluindo tanto bens comuns e bens públicos (de baixa exclusividade) quanto bens clube – isto é, apropriados a um coletivo específico e não de acesso universal. Ver também Le Galès, Voelzkow (2001).

<sup>15</sup> Sem obviamente negar que as despesas per capita para a proteção social na Itália são tragicamente muito baixas se comparadas à média dos 15 membros iniciais da União Europeia: em 2004, elas atingiam €4.902, diante de uma média de €6.083 (11ª colocação), cf. Eurostat, *Social Protection in the European Union*, in “Statistics in Focus“ n. 99/07, Luxemburgo 2007. Se as despesas para proteção social representavam, em 2004 na Itália, 26,1% d PIB (diante de uma média de 27,6% para os 15 membros da UE), vale, entretanto, recordar que somente 3,11% do PIB era dedicado a prestações de assistência social (2,71% a cargo do Estado, 0,39% a cargo dos Municípios e 0,1% a cargo das Províncias).

sócio-assistenciais em nível local demanda, pois, capacidade de programar, isto é, de projetar-se no futuro com objetivos mensuráveis, racionalizações progressivas e controles, criando padrões, regras, níveis e normas organizativas capazes de orientar e influenciar o comportamento (Vitale, 2009a).

Exatamente no momento em que austeridade e questão social desestabilizam com maior força o welfare local, as proteções sócio-assistenciais e a promoção social dos cidadãos isolados e associados, a capacidade de governar por meio da programação das políticas sociais torna-se ainda mais relevante e necessária. A diferentes estilos de governo correspondem êxitos bastante diferentes para o bem-estar e a proteção dos cidadãos (Lascoumes, Le Galès, 2009a). Torna-se crucial refazer-se uma “antiga” pergunta, base da sociologia das instituições: quem se beneficia e quem, ao contrário, não goza das oportunidades criadas pelo welfare? Quem vence e quem acaba derrotado na arena dos potenciais beneficiários (Ranci, Migliavacca, 2013)? Na atual fase de austeridade, a redução das transferências aumenta – ao invés de diminuir – a aposta do governo em políticas sociais em nível local (Andreotti, Mingione, Polizzi, 2012).

Nem todos compartilham desta análise: as críticas extremistas de matriz neoliberal continuam a pedir pela concentração da atividade do governo na regulação dos mercados (Pesenti, 2012) e não na forma mais compreensiva de programação, na qual a regulação dos mercados sociais é parte essencial mas não exclusiva. Outros, desiludidos com a ineficácia e com o excesso de controle social próprio a tais políticas sociais, aproveitam-se da crise para pedir uma atribuição de responsabilidade direta à sociedade civil e à capacidade de auto-organização de comunidades e grupos de afinidade, como se isso pudesse acontecer a despeito das funções de programação e governo da parte das autoridades eletivas democráticas (Donati, 2007; ver também 2013). Outros ainda, desiludidos com a distância entre objetivos e êxitos concretos da programação participativa e negociada entre Municípios e organizações do Terceiro Setor, defendem que a participação é uma ideologia, com tendências neopatrimonialistas<sup>16</sup> e clientelistas, incapazes de produzir benefícios difusos e universalistas (Molini, 2012; Cataldi, 2012).

Corroborados pelas evidências das pesquisas à nossa disposição (ver, em particular, Vitale, 2006; Ambrosiano, Balduzzi, Bordignon, 2009, 2010; Trajani, 2010; Polizzi, 2011), podemos dizer que a sociologia das políticas sociais na Itália converge para uma tese bastante precisa: a fase atual demanda maior capacidade de governo e ainda mais participação efetiva na programação das políticas sócio-assistenciais locais.

Em uma fase em que os recursos da distribuição se veem reduzidos ano após ano, e em que os cortes de gastos sociais estão na ordem do dia de todos os Entes locais, as escolhas são trágicas e o risco maior é que sejam efetuadas linear e indiferenciadamente. Isto vale também para a rica Lombardia,

---

<sup>16</sup> Retomando a definição de Coco e Fantozzi (2012), com o termo “neopatrimonialismo”, “buscamos nomear aqueles fenômenos – hoje cada vez mais recorrentes nos campos da política, da economia, das profissões e do aparato administrativos – que dizem respeito ao uso pessoal dos bens da administração pública e privada visando alcançar uma vantagem particular da parte de quem exercita o poder ou é em qualquer modo ligado a ele”.

em que os gastos sociais médios dos municípios é inferior à média italiana (ISTAT, 2013, p. 6)<sup>17</sup>. É neste contexto que a possibilidade de proteger e promover os cidadãos demanda capacidade política de selecionar prioridades, identificar novos recursos, reorganizar e manter colaborações amplas, reconhecer o pluralismo e a variedade de atores e recursos, evitar as fórmulas extremistas, regular, programar e organizar de maneira apropriada. Mais precisamente, trata-se de um processo de politização da ação pública no qual uma pluralidade de atores entra no mérito das escolhas públicas sobre objetivos, modalidades organizativas e qualidade das políticas sociais.

## 7. Política temporal da programação social

O período da programação social local inaugurada no novo milênio na Itália tem uma história anterior, carregada de expectativas importantes. A história política da ação programadora permite-nos compreender como ela tornou-se um instrumento considerado indispensável para mobilizar ao máximo os recursos locais, e como desenvolveu-se uma rica literatura científica, mas também ideológica e promocional em relação a este instrumento. À programação social foram incumbidas tarefas bastante importantes – inclusive de nivelamento de governo.

Se, contudo, a programação social não é mais algo a ser conquistado – é óbvia e tem sua importância reconhecida – ela não está de forma alguma a salvo de críticas. Em muitos territórios, ela é bastante delusória e incapaz de colocar em prática e coordenar – com uma visão projetada sobre o futuro – o conjunto de respostas formais e informais: *trabalho social* ou mesmo projetos, serviços e prestações, mas também formas de ação recíproca.

Atividade eminentemente política, a programação institui *rotinas*, estabelece procedimentos e protocolos de ação, com o objetivo de reduzir as margens de incerteza de uma ação e de atenuar a intencionalidade e a discricionariedade. A propósito, Laurent Thévenot (2005) falou de *investimento em formas*: programar significa dar forma, despender recursos para obter formas. Raciocinar sobre o planejamento significa, pois, refletir sobre a tensão entre programação e trabalho social, já que a programação estabelece *rotinas* enquanto o trabalho social é uma atividade de cuidado e de solicitude que não passa de uma descrição. O trabalho social passa pela capacidade de criar laços, pela subjetividade e pela intencionalidade, pelas múltiplas conotações que pode assumir a relação entre operador e usuário (cuidado, solicitude, controle, escuta, contenção, acompanhamento, promoção, capacitação etc.). Nada é linear: os atores são obrigados a escolher frente a contínuos dilemas trazidos pela trágica escassez de recursos, mas também pela necessidade de compromisso para continuar a interação com os outros atores. Dilemas acompanhados de contradições abertas pela pluralidade de interesses não facilmente convergentes, mas também por opções éticas e valorais bastante profundas – e que, nessas matérias, pesam –, e não são restringíveis aos próprios interesses (pense-se nas diferentes posições a respeito da adoção, da sexualidade das pessoas com deficiência, da contracepção e do aborto, da oportunidade das intervenções residenciais, da legitimidade da

---

<sup>17</sup> Entretanto, as variações internas entre diversos territórios da Lombardia são muito grandes, como vimos ao longo deste artigo.

contenção dos danos, e assim por diante). Longe de serem questões extemporâneas ou voláteis, estes dilemas remetem também “à existência de diferentes culturas familiares, e de modos de perceber os laços e as obrigações familiares, que vêm de longa data e que fornecem diversos graus de legitimação a uma intervenção pública que incida no sistema de recursos e de regras em que se desenvolvem os modelos de solidariedade familiar” (Saraceno, 2013, p. 98).

As enormes tensões que atravessa a programação social são dadas pela pluralidade de regimes pragmáticos implicados pelas diversas ações de (1) fornecer assistência dentro de relações de proximidade e de cuidado, (2) seguir rotinas e respeitar padrões já planejados ou (3) discutir e instituir novos conteúdos para a programação, cf. Breviglieri, Pattaroni, Stavo Debauge (2004); Breviglieri (2005); Vitale (2010b).

De fato, hoje as “capacidades programadoras” incluem uma série de capacidades, entre as quais:

- projetar-se no futuro;
- selecionar prioridades;
- estabelecer protocolos comunicativos para recolher informações;
- fixar objetivos modestos e mensuráveis;
- buscar a coerência entre meios e fins;
- deliberar a introdução e a configuração de métodos de monitoramento;
- sancionar a sustentabilidade econômica e a mobilização de recursos adicionais;
- selecionar a utilidade potencial;
- dotar o território de bens coletivos para a solidariedade;
- incentivar a ação coletiva e a participação ao próprio processo programador;
- buscar a precisão na definição dos padrões de gestão e de territórios;
- incentivar a valorização adequada do capital humano;
- definir modalidades de governo da produção dos serviços;
- decidir critérios de condicionalidade e de sustento à demanda e à oferta de prestações e intervenções (Vitale, 2015a).

Dilemas dados pela penúria de recursos, difíceis esquemas de equivalência entre interesses divergentes, cansativos acordos entre opções éticas incomensuráveis e dificilmente conciliáveis: estas são as condições normais da ação coletiva promovida pelos Planos de zona.

Não programar significa correr o risco de deixar o trabalho social à mercê do clientelismo e, potencialmente, até da violência. Programar em âmbito social significa correr o risco de decretar o fim do próprio objeto que se está programando, dando-lhe uma forma muito restrita, dando uma forma muito rígida àquilo que se nutre também de informalidade. A relação entre escolha do programador e normas é complexa, seja porque as normas restringem as margens de escolha – dizem normativamente o que é certo e o que é errado –, seja porque têm importantes efeitos cognitivos: permitem ver alguns aspectos e tornam outros mais opacos, exigem justificativa de algumas escolhas

na esfera pública e banalizam outras (Vitale, 2015b). As tensões entre formalidade e informalidade demandam não baixar a guarda, jamais pensar ter atingido uma vez por todas um ponto de equilíbrio e instituir dispositivos de monitoramento e revisão reflexiva das atividades em desvio, sem contudo estar sempre em regime de mudança. Programação e trabalho social podem ser vistos como dois polos – ambos positivos – que geram contradições e tensões. A programação social é uma tradição importante das políticas sociais na Itália, mas a condição intrínseca à sua forma de ação torna-a por si só não exportável linearmente – e jamais redutível a um prontuário de boas práticas.

Em pesquisas empíricas precedentes, comprovamos que o reconhecimento de um espaço de autonomia e protagonismo dos cidadãos não demanda menos burocracia, mas maiores competências técnicas da mesma para suscitar, valorizar e coordenar os recursos humanos expressos e potenciais de um território, adquirir conhecimentos, prevenir e mediar os conflitos que venham a ser criados no trabalho de rede e na associação coletiva (Vitale, 2005), contrastar aquelas convicções limitantes que impedem de reconhecer a capacidade de ação dos cidadãos (Polizzi, 2011), e – não menos importante – favorecer a comunicação e a coordenação verticais sobre problemas e soluções (Agodi et al., 2006; Barberis, Kazepov, 2013, p. 246). Donde a importância *política* crucial da qualificação das competências técnicas e das capacidades de programação.

Se o objetivo dos Planos de zona é estruturar por meio da ação coletiva o welfare local, certamente, na Itália, estruturação houve – ainda que, em alguns casos, parcialmente aleatória, como frequentemente ocorre nas parcerias de política social (Négrier, Le Galès, 2000). O instrumento, contudo, dinamizou o welfare local, envolvendo regulação e organização, produzindo também novas modalidades de interação entre os atores envolvidos, muita participação do Terceiro Setor e bem pouca das empresas que visam lucro, tampouco daquelas engajadas nos setores da assistência residencial. Os Planos de zona sustentaram a coprodução de políticas por meio de uma maior comunicação entre os atores em nível territorial, algumas novas modalidades de informação para os cidadãos – não particularmente criativas, contudo úteis, como a carta dos serviços – e alguns incentivos à comunicação vertical, entre âmbitos territoriais e Regionais – como um todo, bastante arriscados (cf. Barberis, Kazepov, 2013), e pouco infra-estruturados, não obstante a Lei 328/2000 precisasse no artigo 6 que os Municípios “concordam com a programação das Regiões. A implementação das políticas realizou-se marcadamente graças ao envolvimento da sociedade civil e, em alguns casos – bem mais raros – até de alguns cidadãos isolados, com fricções óbvias, tendencialmente geridas reflexivamente na reformulação dos Planos (cf. Busso, 2012). Houve inovações nos serviços, nas prestações e até nas relações de coletividade promovidas. Observamos alguns processos de aprendizado progressivo de competências para uma programação em perspectiva (isto é, com objetivos de médio prazo), capazes de agregar interesses divergentes, de introduzir alguns dispositivos periódicos de escuta interna e *audit*, de projetar melhores condições de trabalho em rede, de qualificar as prestações e sua disponibilidade no tempo, de compartilhar critérios comuns para a formulação das proibições, de reconhecer o uso como recurso e não apenas como problema.

A análise dos Planos mostrou- nos também algumas inércias e resistências à mudança: por exemplo, descobrimos bem poucos processos de revisão reflexiva dos padrões de inovação dos instrumentos de disposição dos operadores. Paolo Rossi (2013, p. 181) fala a propósito de “uma sorte de

hiperlocalização dos processos de programação das políticas sócio-assistenciais”, com evidentes êxitos de fragmentação. Além disso, o critério de programação dos gastos permaneceu tendencialmente ligado à remuneração de prestações, e *não* por categoria de uso, com orçamento de cura\* atribuído por base individual<sup>18</sup>. Igualmente, a privatização da oferta por meio de um suporte à demanda – por exemplo por meio de voucherização – trouxe alguns efeitos perversos de rarefação do uso potencial mais difícil de atingir – ou mais problemático.

Em suma, a ação coletiva deu muitos frutos, acrescentando capacidades administrativas. Certamente não mantendo todas as suas promessas, mas sem tampouco traí-las completamente. Estruturar o welfare local por meio da ação coletiva responde bem a alguns objetivos de especificação das intervenções, de valorização dos potenciais deliberativos – e, portanto, transformativos – da comunicação entre atores dissimilares, e em parte de mobilização de recursos inéditos e adicionais – aqui, porém, a variabilidade é máxima e dependente da dinâmica endógena dos territórios e do relativo nível de neopatrimonialismo.

Estruturar o welfare local por meio da ação coletiva não resolveu todos os problemas, mas foi, contudo, produtivo, e o será provavelmente também no futuro. Não se pode negligenciar, porém, que se trata de ação coletiva, com todas as tensões que comporta. O que enfatizamos ao longo deste artigo é que estruturar o welfare local por meio de uma forma de programação que demanda ação coletiva teve custos e consequências sobre participantes da programação, com impactos sobre a própria ação coletiva. A ação coletiva em questão envolveu grupos organizados de interesse, frequentemente com pessoas habituadas a negociar – como no caso dos sindicatos, mas também muitas cooperativas –, com experiência política pregressa e habituadas ao confronto. Entretanto, competências iniciais e socialização pregressa não são suficientes para prever os êxitos e os custos da ação coletiva: é a própria dinâmica da interação que permite de compreender e explicar o grau de participação e investimento, assim como a capacidade de chegar a decisões implementáveis e definir

---

\* “Orçamento de cura” (ou “orçamento de saúde”) é um termo utilizado na literatura sociológica italiana para se referir a “uma síntese dos recursos econômicos, profissionais e humanos necessários para preparar um processo voltado a dar novamente a uma pessoa, por meio de um projeto terapêutico reabilitativo individual, um funcionamento social aceitável, de cuja produção participam o próprio paciente, a sua família e a sua comunidade.” (Starace, F., 2014, <http://www.lombardiasociale.it/2014/01/28/il-budget-di-cura-definizioni-e-applicazioni/> - acessado em 25 de junho de 2015). (NT)

<sup>18</sup> Este ponto exemplifica a importância dos detalhes na técnica programadora. Quando a programação vem com base em uma definição ex-ante de quantidade de prestações à disposição dos operadores do território, estes não poderão modificar o tipo de prestação a fornecer para a pessoa ao longo do tempo, nem personalizar o mix de incentivos apropriados a cada um. O critério oposto – que programa os gastos com base em categorias de uso – prevê a definição ex-ante da quantidade de usuários de quem é possível encarregar-se, e de dispor, para cada categoria de uso, de um certo “orçamento de cura” (Monteleone, 2007). De fato, seja no caso de percursos degenerativos, seja no caso de percursos de aquisição de capacidade, a eficácia de projetos individuais de assistência social depende muito da possibilidade dos operadores de converter o gasto por usuário ao longo do tempo – por exemplo, de altos níveis de intensidade assistencial a altos níveis de intensidade social, ou vice-versa. Em outros termos, por trás de um simples critério técnico de alocação dos gastos – se programada *para o total de prestações* ou *por categorias de uso* – esconde-se a possibilidade mesma de combater as armadilhas da assistência, e favorecer a promoção de projetos na direção da autonomia (Bifulco, Vitale, 2006).

padrões e objetivos mensuráveis. A ação coletiva não se mantém imutável no tempo; regras e incentivos das arenas em que se desdobra influenciam-na profundamente, e, às vezes, é imprescindível a sustentabilidade ao longo do tempo, favorecendo percursos de marcado desapego.

A modalidade com que os territórios programam a mobilização e alocação de recursos é estritamente ligada também à *escala temporal* relevante, seja esta regional ou de zona. Não descobrimos certamente nada de novo – mesmo se este aspecto foi negligenciado pela literatura dos últimos anos como um ponto intrinsecamente distintivo da política de programação. Pense-se no exemplo do “corpulento volume” (Cortigiani, 2010, p. 40) publicado pela Administração para as atividades assistenciais italianas e internacionais que se intitulava exatamente *A programação social*, e que, já em 1969, propunha com força o tema crucial da variável temporal na formação dos planos: a escolha pensada de objetivos justificados a obter no futuro, que impõe aos projetos um horizonte temporal prevendo um término ou um momento de verificação.

A centralidade da dimensão cronológica nos processos programadores pode ser dividida em pelo menos dois níveis, contudo bastante diferentes.

Um primeiro nível é o da coordenação temporal dos diversos serviços e intervenções programados em um plano – e, em particular, no Plano de zona. Na Itália, contudo, nenhuma lei regional subsequente à reforma nacional dos serviços sociais incentivou a modalidade de harmonização temporal dos diversos serviços, a partir dos horários de abertura, de modo a não deixar vazios serviços integrados, favorecendo a sinergia entre eles. Seriam questões relevantes para a programação também os problemas relativos à coordenação da passagem do uso de um serviço a outro quando do envelhecimento – ou da chegada à maioridade, no caso dos menores. São temas sobre os quais em diversos países europeus os municípios ou as Regiões programam de maneira estrita para não deixar incertezas que favoreçam “lógicas de escape” e formas perpetuadas de abandono institucional. Por “coordenação temporal”, entendemos, portanto, a coordenação entre serviços e intervenções no plano de suas agendas recíprocas – isto é, da relação temporal entre as diversas ações que se estão programando. Em diversas pesquisas empíricas, verificamos que quando não se considera a coordenação temporal, a programação corre o risco de considerar diferentes serviços de maneira compartimentada (Vitale, 2003; 2010b; Polizzi, Trajani, Vitale, 2013). Ainda que o processo programador fosse “rico”, negociado e articulado graças à participação de mais atores, terminaria, mesmo assim, por produzir um Plano que responde a uma lógica cumulativa, na qual não é definida a relação de integração entre os diversos elementos. Levar explicitamente em conta a variabilidade temporal ajuda – se não é de fato necessário – a coordenar sob uma ótica de sistema o conjunto de respostas formais e informais de um território e ajuda, assim, a reconhecer e mobilizar melhor os recursos potenciais e presentes.

Um segundo nível é o do horizonte temporal da própria programação. Dissemos que este horizonte é tendencialmente trienal. A cifra de três anos é uma escolha convencional efetuada por todas as Regiões na Itália que tem seguramente muitos aspectos positivos e permite ciclos de programação e avaliação bastante amplos, possibilitando reflexão e aprendizado, sem forçar as administrações e o terceiro setor a rever continuamente as decisões tomadas.

Entretanto, se este horizonte trienal se presta bem aos ciclos de implementação e avaliação de muitas

intervenções e serviços, não é certamente o único relevante para o conjunto de atividades social a serem programadas no território. Pensemos nos serviços residenciais que demandam um investimento oneroso em estrutura – a ser amortizado em vinte ou trinta anos – assim como nos serviços do Dopo di Noi\*, que exigem projetar formas de responsabilidade pública sobre patrimônios privados, com um envolvimento do terceiro setor, para garantir a pessoas com deficiência um futuro sereno no longo prazo, mesmo depois da morte dos pais.

Ambos estes exemplos mostram a importância de as políticas locais dotarem-se também de um horizonte temporal de médio e longo prazo para mobilizar recursos adicionais e despertar potenciais locais. A rigidez de um modelo programador que reconheça uma única possibilidade cronológica reduz a variedade e corre o risco de não ajudar a multiplicar os recursos à disposição dos territórios.

## Bibliografia

- AGODI M.C, BIOLCATI RINALDI F., CAVA F., IZZO G. (2006), *I piani di zona: strumento o metodo delle nuove politiche sociali? La gestione unitaria dei servizi d'ambito in Campania*, in P. Guidicini, C. Landuzzi (a cura di), *I territori del welfare. Servizi sociali, regionalizzazione e garanzie*, FrancoAngeli, Milano.
- AMBROSANIO M.F., BALDUZZI P., BORDIGNON M. (2009), *La finanza pubblica in Lombardia (parte prima): L'analisi dei bilanci della regione Lombardia, delle province lombarde e dei comuni capoluogo*, CIFREL, Milano.
- AMBROSANIO M.F., BALDUZZI P., BORDIGNON M. (2010), *La finanza pubblica in Lombardia (parte seconda): Politica delle entrate e offerta dei servizi dei comuni*, CIFREL, Milano.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E., POLIZZI E. (2012). *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, in “Urban Studies”, 9, pp. 1925-40.
- BAILEY J. (1975), *Pianificazione e teoria sociologica*, Liguori, Napoli.
- BARBERA F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in “Stato e Mercato”, 3, pp. 413-50.
- BARBERIS E., KAZEPOV Y. (2013), *Conclusioni. Il ruolo mancato delle Regioni*, in Y. Kazepov, E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- BARCA L. (2005), *Cronache dall'interno del vertice del pci*, vol. i. *Con Togliatti e Longo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- BARCA F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- BARCA F. (2006), *Una risposta* (a Marcello De Cecco, Giorgio De Michelis e Michele Salvati), in “Stato e Mercato”, n. 78, p. 431
- BARUCCI P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, il Mulino, Bologna 1978.
- BIFULCO L., VITALE T. (2006), *Contracting for welfare services in Italy*, in “Journal of Social Policy”, 3, pp. 495-513.

---

\* Dopo di Noi (“Depois de Nós”) é uma fundação criada para dar assistência a pessoas com deficiência após a morte de seus pais: <http://www.dopodinoi.org/> - acessado em 25 de junho de 2015.

- BIORCIO R. (2003), *Sociologia politica*, il Mulino, Bologna.
- BREVIGLIERI M. (2005), *L'autonomia individuale tra sollecitudine e contratto*, in "Animazione Sociale", 35, 4/192, pp. 10-17.
- BREVIGLIERI M., PATTARONI L., STAVO-DEBAUGE J. (2003), *Quelques effets de l'idée de proximité sur la conduite et le devenir du travail social*, in "Revue Suisse de Sociologie", 1, pp. 141-57.
- BRUNI C. (2007), *Sociologia e pianificazione sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- BURGALASSI M. (2007), *Il welfare dei servizi alla persona in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- BUSSO S. (2012), *Definire il campo della programmazione locale. Obiettivi, regole ed esempi*, in S. Busso, N. Negri (a cura di), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Carocci, Roma.
- CAPPELLANI L., PADOVANI R., SERVIDIO G. (2012), *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in A. Giannola, A. Lopes, D. Sarno (a cura di), *I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*, Carocci, Roma.
- CARABBA M. (1977), *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari.
- CASAVOLA P., TRIGILIA C. (2012), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Donzelli, Roma.
- CATALDI L. (2012), *Le politiche partecipative tra partecipazione e conflitto Evidenze empiriche da un'indagine campionaria in Piemonte e Lombardia*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche",
- CENTEMERI L. (2006), *La contrattualizzazione del governo del territorio: versioni diverse dei Piani di Zona e loro implicazioni*, in R. Monteleone (a c. di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma.
- CIOFI P. (2006), *Costituzione e programmazione*, in "Associazione degli ex parlamentari della Repubblica", *Costituzione, programmazione, concertazione*, Camera dei Deputati, Roma.
- CORTIGIANI M., 2010, *Ripensare alla programmazione sociale*, Aracne, Roma.
- COSTA G. (2009), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- CROSTA P.L. (1982), *Conoscenza e decisione: la domanda di ricerca nel processo della pianificazione del territorio*, in P.L. Crosta, *La politica del Piano*, FrancoAngeli, Milano.
- CUCCA R. (2011), *La governance per l'ambiente è sostenibile? La relazione fra consenso ed efficacia* in M. Bassoli, E. Polizzi (a cura di) *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano.
- DEHOUSSE R. (2009), *Il metodo aperto di coordinamento: quando lo strumento prende il posto della politica*, in P. Lascoumes, P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- DONATI P. (2007), *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, in *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini & Associati, Milano pp. 27-50.
- DONATI P. (2013), *Sociologia relazionale. Come cambiare la società*, La Scuola, Brescia.
- DONOLO C., FICHERA F. (1981), *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- EVERSOLE R. (2011), *Community Agency and Community Engagement: Re-theorising Participation in Governance*, in "Journal of Public Policy", 31, 1, pp. 51-71.
- FAVRE P. (2003), *Qui gouverne quand personne ne gouverne?*, in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil (dir.), *Etre Gouverné*, Presses de Sciences Po, Parigi.
- FERRERA M. (1984), *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.

- FERRERA M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford University Press, Oxford.
- FRIEND J.K., JESSOP W.N. (1969), *Local Government and Strategic Choice. An Operational Research Approach to the Process of Public Planning*, Tavistock, London.
- GORI C. (a cura di) (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- HALPERN C., LE GALES P. (2012), *Ascesa e declino della politica urbana dell'unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972- 2006)*, in L. Grazi (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana in Europa tra percorsi storici e innovazione*, il Mulino, Bologna.
- ISTAT (2013), *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2010*, Statistiche report 31 maggio 2013, Roma.
- KAHN A.J. (1969), *Teoria e pratica della pianificazione sociale*, Fondazione Zancan, Padova.
- KERSCHEN N., LEGRAND M., MESSU M. (Dir.) (2013), *La symphonie discordante de l'Europe sociale*, Ed. de l'Aube, Parigi.
- LAINO G., PADOVANI L. (2000), *Le partenariat pour renouveler l'action publique? L'expérience italienne*, in "Pôle Sud", 12, pp. 27-46.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (a cura di) (2009a), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- LAZAR M. (2009), *L'Italia sul filo del rasoio*, Rizzoli, Milano, 2009.
- LAZAR M. (2014), « Savant et politique : une comparaison franco-italienne » in Claudio Gamba, Annick Lemoine, Jean-Miguel Pire (dir.), Argan et Chastel. *L'Historien de l'art, savant et politique*, Paris, Mare et Martin, pp. 255-2257.
- LE GALÈS P. (2002), *European cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford.
- LE GALÈS P., NEGRIER E. (2000), *Partenariats contre l'exclusion: quelles spécificités sud -européennes?*, in "Pôle Sud", 12, pp. 3-12.
- LE GALÈS P., SCOTT A. (2010), *A British bureaucratic revolution?*, in "Revue Française de Sociologie", vol. 51, n. 1, pp.119-146.
- LE GALÈS P., VITALE T. (2013), *Governing the large metropolis. A research agenda*, Working papers du Programme Cities are back in town, 2013-8, Paris, Sciences Po.
- MADAMA I. (2010) *Le politiche di assistenza sociale*, il Mulino, Bologna.
- MAGNATTI P., F. RAMELLA, C. TRIGILIA, G. VIESTI, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna 2004;
- MARZANATI A. (2001), *La programmazione della spesa pubblica*, Giuffré, Milano.
- MASSA M. (2007), *Piano nazionale e piani regionali*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a c. di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffré, Milano.
- MINGIONE E. (1991), *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*, Basil Blackwell, Oxford.
- MIRABILE M. (a cura di) (2005), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Roma, Donzelli.
- MOINI G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, FrancoAngeli, Milano.
- MONTELEONE R. (a cura di) (2007), *La contrattualizzazione delle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma.

- PACI M. (a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa: la programmazione sociale nei municipi di Roma*, il Mulino, Bologna.
- PAVOLINI E. (2008), *Governance regionali: modelli e stime di performance*, in “La Rivista delle Politiche sociali”, n. 3.
- PESENTI L. (2012), *Programmare il welfare locale: gli strumenti della sussidiarietà*, in L. Pesenti, F. Merlo (a cura di), *Verso un nuovo welfare locale e plurale. Innovazione, integrazione e contrattazione sociale*, Guerini & Associati, Milano.
- PINSON G., GALIMBERTI D., LEFÈVRE C., *Présentation. Territoires, villes et métropoles en Italie*, in “Métropoles”, 12.
- PINSON G., *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in P. Lascoumes, P. Le Galès (a c. di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano 2009 (ed. or. 2004).
- POLIZZI E. (2008), *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 4, pp. 437-56.
- POLIZZI E. (2011). *La governance nei Piani di zona: modelli e relazioni emergenti*, in E. Polizzi, M. Bassoli (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano.
- POLIZZI E., TAJANI C., VITALE T. (2013), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci.
- PRESSMAN J., WILDAVSKY A., *Implementation*, University of California Press, Chicago 1973.
- PROTA F., VIESTI G. (2013), *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'Intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.
- RANCI C. (1999), *Oltre il welfare state: Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, il Mulino, Bologna.
- RANCI C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- RANCI C., MIGLIAVACCA M. (2011), *Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del Welfare*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- RANCI ORTIGOSA E. (1990), *La politica assistenziale*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino.
- REGINI M. (1989), *Dallo scambio politico centralizzato alla micro-concertazione*, in “Politica ed Economia”, 12, pp. 49-82.
- REGINI M. (1996), *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in “Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 72, pp. 719-43.
- REGINI M. (2000), *Between De-Regulation and Social Pacts. The Responses of European Economies to Globalization*, in “Politics & Society”, 28, 1, pp. 5-33.
- ROSSI G., BOCCACIN L. (2012), *L'associazionismo multilivello in Italia. Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*, FrancoAngeli, Milano.
- ROSSI P. (2013), *Il segretariato sociale e l'accesso ai servizi socio-assistenziali*, FrancoAngeli, Milano.
- SALVATI M. (2001), *Sindacato, concertazione, politica economica*, in A. Ninni, F. Silva, S. Vaccà (a c. di), *Evoluzione del lavoro, crisi del sindacato e sviluppo del Paese*, FrancoAngeli, Milano.
- SALVATI M. (1982), *Strutture politiche ed esiti economici*, in “Stato e mercato”, n. 4, pp. 4-43.
- SARACENO C. (2013), *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna.
- SCAGLIA R., *Regole e libertà. Pianificazione sociale, teoria sociologica, ambiti e tecniche d'intervento*, Franco

Angeli, Milano 1999, p. 47.

- SCIALDONE A. (2008), *Sulla dimensione territoriale degli interventi di assistenza e di lotta alla povertà*, in Caritas italiana – Fondazione “E. Zancan” (a c. di), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 185-209.
- SIZA R. (1998), *La pluralità degli stili di programmazione*, in Bertelli B. (a c. di), *La pianificazione sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- TAJANI C. (2010), *Reti, attori, politiche e beni collettivi nei processi di riaggiustamento industriale in Lombardia*, in “Sociologia del lavoro”, 118, pp. 221-34.
- THEVENOT L. (2005), *L’action au pluriel*, La découverte, Paris.
- TOSI A. (1984), *Piano e bisogni. Riflessioni ai margini di un progetto di ricerca sulle pratiche abitative*, in “Archivio di studi urbani e regionali”, 21, pp. 29-54.
- TOSI S., VITALE T. (2008), *Responsabilité directe. Hybridations croisées entre catholiques et laïcs dans les mouvements pour la paix en Italie*, in I. Sommier, O. Filieule, E. Agrikoliansky (a c. di), *La généalogie des mouvements antiglobalisation en Europe*, Karthala, Paris, pp. 187-206.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Bari.
- TRIGILIA C., LE GALÈS P. (2004), *Conclusions*, in C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia, E. Voelzkow (eds), *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- VICARI S., MOULAERT F. (a cura di) (2009), *Rigenerare la Città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna.
- VITALE T. (2003), *Abbassare la soglia: confini ed apprendimento*, in L. Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma, pp. 136-49.
- VITALE T. (2005), *Contrattualizzazione sociale*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, 1, pp. 291-323.
- VITALE T. (2006), *I Piani di zona, luoghi dell’intelligenza?*, in AAVV, *I piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il Terzo settore*, AUSER Editore, Milano.
- VITALE T. (2007), *Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza ed i dilemmi dell’azione collettiva nelle mobilitazioni locali*, in T. Vitale (a c. di) *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, FrancoAngeli, Milano.
- VITALE T. (2009a), *La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata*, in G. Costa (a cura di), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- VITALE T. (2009b), *Sociologia dos Conflitos Locais contra os Rom e os Sintos na Itália: pluralidade de contextos e variedade de instrumentos políticos*, in “Revista Cidades. Comunidades e Territórios”, n. 19, pp. 65-80.
- VITALE T. (2010a), *Regulation by Incentives, Regulation of the Incentives in Urban Policies*, in “Transnational Corporations Review”, vol. 2, n. 2, pp. 58-68.
- VITALE T. (2010b), *Le basi cognitive degli interventi educativi con i sinti. Eredità, continuità, stratificazioni e cambiamenti*, in “Animazione Sociale”, vol. 40, n. 241, pp. 34-43.
- VITALE T. (2011), *La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia. Arene deliberative e processi di coordinamento*, in G. Carabelli, C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, FrancoAngeli, Milano.
- VITALE T. (2015a), *Roma a Roma: è arrivato il momento di giocare il sette bello. 7 principi di programmazione*

*per implementare una politica efficace di superamento dei campi nomadi*, in Associazione 21 luglio, *I centri di raccolta spa. I centri di assistenza abitativa per soli rom. I costi a roma nel 2014*, Venturini, Roma, pp. 57-71.

VITALE T. (2015b), *La disabilità si specchia nella società*, in G. Merlo, *L'attrazione speciale. Scuola, welfare locale e presa in carico dei minori con disabilità: a quali condizioni si sceglie ancora la scuola speciale?*, Erikson, Trento, pp. 159-166.

VITALE T. (2015c), *Una nuova occasione per gli studi urbani comparativi in Italia*, in "Meridiana", n. 83.

VITALE T., PODESTÀ N. (2011), *Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale*, in Idd. (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Bruno Mondadori, Milano.